

Cellentekort of overbevolking: een analyse van het fenomeen. Besprekingsartikel

Kristel Beyens¹

Op 19 december 1995 titelde J.P.S. FISELIER bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de penologie aan de Rijksuniversiteit Groningen zijn inaugurele rede² 'Het cellentekort'. Net nu beslist is tot uitbreiding van de Belgische gevangenis capaciteit met 950 cellen, loont het de moeite om hier even bij stil te staan. Op amper 36 bladzijden wordt het probleem van het cellentekort, de Nederlandse benaming van de Belgische overbevolking³, in al zijn complexiteit begrijpelijk gemaakt. Interessant hierbij is dat FISELIER zijn analyse plaatst binnen een bredere opvatting van de penologie. Dit betekent dat hij aandacht heeft voor 'hoe de sociale context de aard en de inhoud van de straf bepaalt en hoe aard en inhoud van de straf op hun beurt vorm geven aan en betekenis hebben voor de sociale context'⁴ (p. 6).

We leven in tijden van justitiële en penitentiaire onrust, waar de vraag naar snelle en pasklare oplossingen dringt. Aanzienlijke budgetten voor capaciteitsuitbreiding worden hiertoe vrijgemaakt. Het bijbouwen van penitentiaire capaciteit wordt vaak gepresenteerd als de meest geijkte oplossing voor het criminaliteitsprobleem. Dit geldt echter niet voor FISELIER, die overtuigend aantoont dat een verklaring voor de stijgende gevangenis populatie niet te reduceren valt tot een stijgende criminaliteit. Hierbij moeten we ons echter niet verwachten aan ultieme verklaringen of nieuwe oplossingen. Ik denk trouwens dat dit niet mogelijk is bij een dergelijke complexiteit.

FISELIER vertrekt vanuit de vaststelling van een dualisering of tweesporenbeleid in de penale sfeer: er is zowel een toenemend gebruik van de gevangenisstraf als

1. Wetenschappelijk medewerker aan de School voor Criminologische Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

2. FISELIER, J.P.S., *Het cellentekort* (inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen), Arnhem, Gouda Quint, 1996, 51 blz., ISBN 90-387-0449-6.

3. Achter deze verschillende definities schuilt een verschillend beleid ten aanzien van een stijgende gevangenis populatie in beide landen. Aangezien in Nederland nog steeds het principe van één man per cel geldt, spreekt men daar van cellentekort bij een stijging van de gevangenis populatie. In België, waar bij plaatstekort meerdere personen in één cel opeengepakt worden, heeft men het daarentegen over overbevolking. Voor een verdere analyse van de verschillen in beleid in beide landen, zie BEYENS, K. & SNACKEN, S., 'Belgian prison overcrowding or Dutch lack of prison capacity: what's in a name?', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1992, jrg. 34, nr. 3, 210-217.

4. Deze definitie van de penologie ontleent FISELIER aan David GARLAND (1990), die aan deze visie gestalte geeft in zijn boek *Punishment and modern society. A study in social theory*, Clarendon Press, Oxford.

van de daarvoor ontwikkelde alternatieven. De alternatieven zijn blijkbaar niet in staat om de toepassing van de vrijheidsberoving substantieel terug te dringen. De stijging van de gevangenispopulatie de laatste twintig jaar in Nederland is te wijten aan een verlenging van de gemiddelde duur van de gevangenisstraf én aan een verhoogde instroom in de gevangenissen. Onderzoek van BERGHUIS⁵ toont aan dat de stijging van de strafduur zich vooral voordoet bij vijf typen misdrijven: levensmisdrijven, verkrachting, diefstal met geweld/afpersing, gekwalificeerde diefstal en drugsmisdrijven. BERGHUIS verklaart de langere strafduren niet uitsluitend door een stijgende punitiviteit, maar ook door een verschuiving van de aard van de zaken die voor de rechter komen, m.a.w. er komen zwaardere delicten voor binnen eenzelfde categorie.

Analytische modellen ter verklaring van het capaciteitstekort haalt FISELIER bij BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS en BAERVELDT.⁶ Op bladzijde 15 zegt FISELIER: *'Hun [BEYENS, SNACKENS & ELIAERTS'] schema doet sterk denken aan het model dat BAERVELDT (1995) heeft gepresenteerd. Zijn model is echter beter uitgewerkt dan dat van de Belgische collega's.'* Gelet op de verschijningsdata van beide studies zullen we deze uitspraak maar als een Belgenmop opvatten.⁷

Trouw aan zijn bredere penologische analyse worden de politieke context en het beleid ten aanzien van capaciteitstekort als belangrijke drijfveren achter de capaciteitsuitbreiding aangewezen. Als keerpunt wordt de beleidsnota 'Samenleving en criminaliteit' van 1985 aangewezen. Vanaf dan worden capaciteitsuitbreidingen nauwelijks nog geproblematiseerd in Nederland. Volgens deze nota *'dient de strafrechtspleging in het verlengde te liggen van op preventie gerichte maatschappelijke en bestuurlijke activiteiten'* (p. 12). Ze dient daarvan het sluitstuk te zijn. De zware en georganiseerde criminaliteit moet hard aangepakt worden. Ook uit het latere beleidsplan 'Recht in beweging' (1990), blijkt repressieve bestrijding van criminaliteit de hoogste prioriteit te krijgen. Over de wenselijkheid van een repressieve aanpak is in Nederland op politiek vlak ondertussen een nooit geziene consensus gegroeid. Bepaald publieke opinie-onderzoek bevestigt die trend. Hier maakt FISELIER zich er nogal gemakkelijk vanaf door erop te wijzen dat hij vragen heeft bij de waarde van dit soort opinie-onderzoek. Rekening houdend met de stijgende populariteit van televotings en petitie over de al dan niet toepassing van de gevraagde invrijheidstelling was een meer kritisch commentaar niet misplaatst geweest.

5. BERGHUIS, A.C., 'Punitiviteitsfeiten', in MOERINGS, M., et al., *Hoe punitief is Nederland?*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, 299-311.

6. BEYENS, K., SNACKEN, S. & ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Kluwer, 1993, Antwerpen, Gouda Quint, Antwerpen en BAERVELDT, C., 'Detentiecapaciteit: groei zonder grenzen?', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 1995, jrg. 21, nr. 4: 65-89.

7. Of BAERVELDT'S model beter uitgewerkt is, kan hier niet ter discussie staan. Ik volsta met de vermelding dat bij BAERVELDT de directe en indirecte invloed van economische en demografische ontwikkelingen op de evolutie van de gevangenispopulatie ontbreekt.

FISELIER vertrekt vanuit de stelling dat mensen niet handelen op basis van feiten, maar op basis van hun percepties en interpretaties ervan. In zekere zin doet het er zelfs niet toe of de definitie van de feiten overeenkomt met de feiten zelf (p. 17). Door hun definitie van het probleem en de manier waarop zij vinden dat het moet aangepakt worden, sturen beleidsmensen en politici de activiteiten van het strafrechtelijk systeem. Ik ben het daar volledig mee eens, maar voeg eraan toe dat ook de percepties van de actoren in de strafrechtsbedeling hun impact hebben. FISELIER stelt dat het de beleidsmensen en politici zijn die, mede op basis van signalen die hen bereiken vanuit de bevolking en het systeem, bepalen op welke vormen van criminaliteit de justitiële nadruk dient te liggen. Dit leidt volgens hem tot een vicieuze cirkel, tot een zichzelf versterkend proces. FISELIER legt dus de vinger op de macht van de innerlijke dynamiek van een systeem en de moeilijkheid om die vicieuze cirkel te doorbreken, en dat is een belangrijke verdienste. Toegepast op België: wegens de zaak DUTROUX is sinds augustus 1996 de druk om verdachten van seksuele misdrijven aan te houden groter dan ooit. Ook slachtoffers melden zich sneller spontaan aan. De verdachten zullen, gelet op de gepercipieerde ernst van de hun ten laste gelegde feiten, gemakkelijker in voorhechtenis worden geplaatst, gemakkelijker en langere gevangenisstraffen krijgen en minder snel vrijgelaten worden. De cumulatie van deze reacties leidt tot een stijging van de gevangenisbevolking. Daarmee wordt de definitie van het probleem als zijnde ernstig bevestigd en is de cirkel rond. De gevolgen van dit mechanisme zijn ondertussen bekend: de gevangenispopulatie is in België gestegen tot een ontoelaatbaar maximum (meer dan 8000 gedetineerden, een waar historisch record). Omwille van het behoud van de geloofwaardigheid van het beleid worden onmiddellijke en drastische maatregelen aangekondigd, nl. capaciteitsuitbreiding.

FISELIER gaat ook dieper in op de bezwaren tegen capaciteitsuitbreiding. Bijbouwen lijkt toch een effectieve manier om het capaciteitstekort op te heffen en het vertrouwen van de bevolking te herstellen in het politieel-justitiële optreden. Hij ontkent deze effecten niet, maar wijst erop dat deze slechts tijdelijk zijn. *'Vanwege de innerlijke dynamiek van het systeem zullen er immers op den duur nieuwe tekorten optreden'* (p. 19). Daarenboven is er ook de algemene betwisting van het positieve effect van de toepassing van de gevangenisstraf op de criminaliteitsbestrijding. Criminologisch onderzoek toont immers aan dat gevangenisstraffen noch resocialiseren, noch afschrikken. Ze kunnen iemand hoogstens voor een bepaalde tijd onschadelijk maken. Het gebrek aan succes van de gevangenisstraf en haar mogelijke negatieve bijwerkingen zijn dus belangrijke redenen om naar alternatieve oplossingen te zoeken voor het cellentekort. Om het capaciteitsprobleem op te lossen is FISELIER voorstander van een reductionistisch beleid. Doch, de wetgever heeft allerminst zijn vertrouwen verloren in een nuttig effect van een strafrechtelijk optreden. Het aantal strafbare feiten werd uitgebreid of verruimd, sancties zijn verzwagd. Hier kan dus geen reductie in het aantal en de duur van de gevangenisstraffen verwacht worden. FISELIER is bijvoorbeeld voorstander van een verregaande liberalisering van het drugsbeleid. Doch de tegenkrachten, nationaal en internationaal, zijn zeer sterk. Rekening houdend met de huidige ontwikkelingen acht hij het weinig

realistisch verlichting van het cellentekort te verwachten via een beperking van het aantal strafbaarstellingen. Wat de praktijk van de strafrechtelijke rechtshandhaving betreft, bespreekt hij vier verschillende opties. Ten eerste zoekt hij soelaas in een terugdringing van de toepassing en de duur van de voorlopige hechtenis, zeker indien men rekening houdt met de prejudiciërende werking ervan.⁸ Ten tweede pleit hij voor een uitbreiding van het toepassingsbereik van de alternatieve sancties, die hij wel degelijk een strafkarakter toebedeelt, omdat ze steeds een vorm van dwang inhouden, waaraan de betrokkene zich niet mag onttrekken. Gevangenisstraf mag geen stok achter de deur meer zijn bij het mislukken van de alternatieve sanctie. Een alternatief als dienstverlening bijvoorbeeld kan alleen bijdragen aan een vermindering van de gevangenispopulatie als ze werkelijk wordt toegepast in de plaats van een (korte) gevangenisstraf, en dan nog blijft het effect vrij beperkt. Wanneer we de Belgische situatie bekijken, valt op korte termijn weinig verlichting van de overbevolking via deze weg te verwachten. Eigen onderzoek, maar ook bevindingen uit de probatietijdspraktijk⁹ tonen aan dat magistraten erg weigerachtig staan tegenover de toepassing van de dienstverlening en ze slechts verlenen in gevallen waarin geen of zeer korte straffen zouden worden opgelegd. Doch, zelfs al zou dienstverlening in de plaats komen van een korte gevangenisstraf, dan zou de gevangenisbevolking nog niet substantieel dalen, aangezien de korte gevangenisstraffen tot vier maanden over het algemeen toch al niet worden uitgevoerd. De Belgische overbevolking wordt daarentegen vooral veroorzaakt door een stijging van de beklagden, de middellang- en langgestraften, en daar bieden de alternatieven in hun huidige toepassingspraktijk geen reële oplossing voor. Daarnaast constateren we dat in België de grenzen van de toepassing van de alternatieven nog lang niet bereikt zijn. Een derde mogelijke remedie voor het cellentekort is een versoepeling van de invrijheidstellingen. Hier bevindt het Belgische beleid zich momenteel (eind 1996) op een belangrijk keerpunt. De huidige piek in de gevangenispopulatie wordt ongetwijfeld mede veroorzaakt door een strakkere toepassing van de Wet LEJEUNE, en dit o.a. onder druk van de zaak DUTROUX. De wetwijziging, die momenteel op stapel staat, voorziet in een strengere interpretatie van de Wet LEJEUNE, wat zich onmiskenbaar zal vertalen in een opstopping van de veroordeelden in de gevangenis. Als vierde mogelijke weg tot reductie van de gevangenisbevolking, wordt de beperking van de duur van de vrijheidsstraf besproken. Dit is de meest fundamentele remedie voor de overbevolking. FISELIER wijst erop dat de bepaling van de 'verdiende straf' een conventie is. Ze wordt vastgesteld volgens het proportionaliteitsprincipe, dat berust op evenredigheid van de straf volgens de ernst van het misdrijf. Aangezien het een

8. Dit verwijst naar het mechanisme dat, wanneer eens voorlopige hechtenis wordt toegepast, de vonnisrechter minder gemakkelijk een niet-vrijheidsberovende straf zal opleggen, maar eerder geneigd zal zijn de periode van de voorhechtenis minstens te dekken. Naarmate de voorhechtenis langer is, zal ook de vrijheidsstraf langer zijn.

9. Zie hiervoor CELIS, L., *Werken aan alternatieve maatregelen vanuit de probatiedienst*, bijdrage gepresenteerd op de studiedag 'De oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid', 1996, Brussel, 21 oktober.

conventie is, kan ze dus herdacht worden. Daar wil ik nog aan toevoegen dat een succesvolle doorvoering van een herijking van de strafmaat in de eerste plaats bij de wetgever ligt en vervolgens bij het openbaar ministerie en de strafrechter.

In navolging van ZIMRING en HAWKINS¹⁰ klaagt FISELIER de '*correctional free lunch*' aan, die een gevolg is van het feit dat de straftoemeters beslissingen nemen, waarvoor de centrale overheid financieel moet opdraaien. Een mogelijke oplossing voor deze discrepantie zou kunnen bekomen worden door de gevolgen van de beslissingen dichter bij de beslisser te leggen. Straftoemeters zouden meer geresponsabiliseerd moeten worden in de gevolgen van hun beslissingen. Dit zou kunnen door capaciteitsoverwegingen mee te laten spelen in de strafbepaling. In verband hiermee verdedigt FISELIER de '*ontwikkeling van een systeem van interne, niet-bindende richtlijnen of uitgangspunten voor de straftoemeting*' (p. 35), waarin de gevangenis capaciteit opgenomen wordt als één van de factoren die mee in rekening worden gebracht bij de beslissing van de straf. Volgens onderzoek van hem zou een meerderheid van de coördinatoren van de Nederlandse rechtbanken zich hierover positief hebben uitgesproken. FISELIER heeft dus vrij veel vertrouwen in deze oplossing. Onderzoek van PEETERS¹¹ meldt echter een erg afwijzende houding t.o.v. elke mogelijke vorm van inmenging in de straftoemeting via richtlijnen bij de Belgische magistraten. Zeker is echter wel dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij de rechter in de remediëring van het cellentekort.

De rede van FISELIER introduceert geen grensverleggende inzichten, doch ze is zeer verdienstelijk in het inzichtelijk maken van de complexe problematiek van het cellentekort, zeker binnen het huidige klimaat, waar op geregelde tijdstippen de nodige commotie ontstaat over heenmeldingen, invrijheidstellingen en strafduren. Hij legt mooi uit dat de definitie van het criminaliteitsprobleem en de reactie van het beleid en het systeem hierop een cruciale rol spelen in de ontwikkeling van de gevangenisbevolking. Hiermee bevestigt hij nogmaals de stelling dat een oplossing voor een stijgende gevangenisbevolking niet in de eerste plaats gezocht dient te worden in een uitbreiding van de gevangenis capaciteit.

5 januari 1997

10. ZIMRING, F.E. & HAWKINS, G., *The scale of imprisonment*, 1991, University of Chicago Press, Chicago and London.

11. PEETERS, E., 'Een straftoemetingsonderzoek bij de correctionele rechter', 1988, *Panopticon*, jrg. 9, nr. 1: 39-62.